



TITLE:

比較地方財政論よりみたイギリス型 - 地方所得税論争を中心として -

AUTHOR(S):

池上, 惇

CITATION:

池上, 惇. 比較地方財政論よりみたイギリス型 - 地方所得税論争を中心として -. 経済論叢 1981, 128(5-6): 225-239

ISSUE DATE:

1981-11

URL:

<https://doi.org/10.14989/133904>

RIGHT:

經濟論叢

第128卷 第5・6号

比較地方財政論よりみたイギリス型	池 上 惇	1
マルセルブの蔵書完立目録について	木 崎 喜代治	16
19世紀末イギリス鉄鋼業関係者の		
「大不況」対策	山 田 昭 夫	33
国有石油産業とメキシコ資本主義発展	草 野 昭 一	55
株主全員一致の理論の再検討	小 島 専 孝	77

経済学会記事

經濟論叢 第127卷・第128卷 総目録

昭和56年11・12月

京都大學經濟學會

比較地方財政論よりみたイギリス型

—地方所得税論争を中心として—

池 上 惇

I 地方財政の「型」をめぐって

「嘗てシドニー・ウェッブ (Sidney Webb) は、二十世紀初頭に於ける各国の中央・地方間の行政関係を通観して、これを三つの類型に大別した。即ちその一は仏・独・白・奥等ヨーロッパ大陸諸国の行政関係に特徴的な中央集権的組織であって、彼はこれを『官僚的組織』 (Bureaucratic System) と呼んだ。その二はアメリカ合衆国の無統制な分権組織であり、ウェッブはこれに『無政府的地方自治』 (the Anarchy of Local Autonomy) なる名称を与えている。更にその三は英国の制度であって、大陸式の官僚組織にあらず、アメリカ流の無政府的な地方自治にもあらざる独特の行政関係である。それはウェッブに従えば、地方自治の長所を失うことなしに国家の適宜なる統制下に立つ制度である。而して斯くの如き行政関係の両立を可能ならしめたものは補助金 (Grants in Aid) に外ならぬというのが彼の主張である。」¹⁾

藤谷謙二教授は 1944年に公刊された「地方財政論」において、わが国ではじめて地方財政の国際比較の視点を展開され、ウェッブの所説をこのように概括された。ここでは、大陸型＝「官僚的組織型」、アメリカ型＝「無政府的地方自治型」、イギリス型＝「地方自治と中央集権の調整型」というきわめて明晰な類型の構成がおこなわれている。このなかで、第二次大戦前の日本の地方財政を位置づけるとすれば、内閣雇ドイツ人、アルバート・モッセ (Albert Mosse) によって指導された明治21年地方自治制が²⁾「大陸型」として、位置

1) 藤谷謙二「地方財政論」龍吟社、1944年、129ページ。

2) 藤田武夫「現代日本地方財政史」上巻、日本評論社、1976年、2ページ以下。

づけられるのは当然であろう。しかも、戦前における日本の地方自治が、W・A・ロブソン (W. A. Robson) の指摘するように「日本においてはふつうの議員たちはつねに助言者または相談役の地位にあり、官僚制をこえる積極的な力を獲得したことは一度もない」³⁾以上、村落共同体における意志決定には共同体民主主義の萌芽や伝統を認めたととしても⁴⁾地方財政を規定する自治制度の根幹において「官僚的組織」の優位をみとめざるをえない。

第二次大戦後、大陸におけるドイツ⁵⁾、アジアにおける日本⁶⁾の地方財政制度は、いわゆる「民主化」政策の過程で大きな変化をとげた。この変化をふまえて、佐藤進教授は、地方財政調整制度の類型をつぎのように要約された。

「(1) 収入力ベース重視型——西ドイツの邦間財政調整と付加価値税の定率配分による財政調整、カナダの州間財政調整、スイスの州間財政調整（財政力の強い州、中位の州、弱い州といった区分による補助金の階層的配分）。

(2) 財政需要ベース重視型——イギリスの R. S. G. (とくにその Needs Element)、オーストラリアの財政援助交付金。

(3) 両ベース混合型——日本の地方交付税、西ドイツの邦一市町村間財政調整。

アメリカの Revenue Sharing がどこに入るか問題だが、(3) にいれて差支えないと思われる。」⁷⁾

ここに要約された佐藤教授の結論は、ウェッブが概括した時代と比較して、主要資本主義各国の地方財政制度に地方財政調整制度が広汎に普及し、「無政府的地方自治」制度の典型であった合衆国でさえ、中央政府から地方団体への税の再配分を実行せざるをえなくなり、中央と地方の財政調整という共通の上

3) W. A. Robson, *Local Government, Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1933, pp. 579-580.

4) 佐藤進「要説・日本の財政」東洋経済新報社、1979年、168ページ参照。

5) H. Eisner, *Das Gemeindefinanzsystem*, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 36, 1979. S. 42f.

6) 藤田武夫、前掲書、45ページ以下。

7) 佐藤進「財政調整制度の国際比較」藤田武夫、和田八東、岸昌三、「地方財政の理論と政策」昭和堂、1978年、80ページ。

台が形成されていること、この前提の下における地方財政調整の方法をめぐる類型の構成である、という特徴をもっている。その意味では、ウェッジの類型構成とはその前提を異にしていることはいうまでもないであろう。

しかしながら、それにもかかわらず、収入力ベース重視型が大陸に多く、財政収入と財政需要の混合型がアメリカ合衆国とその影響をつよくうけた日本の型、となり、財政需要重視型が、イギリス型として一括されるなど、ウェッジの類型構成と佐藤教授のそれとの間に何らかの対応関係を見出しうることも事実である。

U. K. ヒックス (U. K. Hicks) は、1947年に初版、1955年に改訂版の出された「財政学」の第15章で、「連邦制と地方政府の財政問題」をとりあげ、「現代の世界では〔集権的国家と連邦国家という〕この根本的な国家機構上の違いにもかかわらず、集権的国家と連邦国家における中央財政対地方財政の諸問題には、質的な差というよりはむしろ程度の差しかない。とはいえ、各国における政治統合の程度のさまざまな違い——それは政治的起源の違いとともに物的条件および社会事情の違いをも反映するものであるが——には、中央および地方の財政制度の間の関係における著しい多様性が含まれている。」⁸⁾と指摘している。この多様性を、彼女は、三つの類型に構成した。

(1) 「一方の極には実質上の連邦制がある。」

(2) 「他方の極には、高度に集権的な国家がある。……地方団体当局はなるほど公選で選ばれるかも知れないし、また名目的にはかなりの課税権をもっているかも知れないが、実際には中央政府の出先機関に従属しているので、その徴収する財源の使途について事実上、決定権をもっていない。この調整の典型的なものは、ナポレオンによって広く欧州で確立されたいわゆる『知事』制であって、1939年に至るまで、依然として多くの諸国（とくにフランスとイタリア）で大体そのまま残っていた。」

8) U. K. Hicks, *Public Finance*, 2nd edition 1955. p. 224, (巽博一、肥後和夫訳、新版、財政学、東洋経済新報社、1962年、240ページ)

(3) この両極の中間に、アングロ・スカンディナビヤ的折衷型とでも名づけるべき形態がある。それは、中央集権国家の枠内で相当程度の地方自治の余地を残している形態であって、地方自治は、多かれ少なかれ継続的に開かれる地方議会によって行なわれる。⁹⁾

ヒックスによるこの三類型は、ウェップによるそれを基本的に継承したものであるが、大陸型を問題とする場合、ドイツ型と、フランス、イタリア型(ナポレオン型)との区別をどのように考えるべきか、日本をどこに位置づけるべきか、(日本は連邦制でなく、しかも、戦後改革で、シャープ勧告にしたがって、アメリカ合衆国の財政制度から大きな影響をうけた)など、検討すべき多くの問題を残している。同時に、彼女は、かかる類型を構成するにあたって、中央政府の課税権と、地方団体の課税権との関係を重視し、これを地方自治の財政面における指標とした。

いわば、財政調整の制度は、中央政府と地方団体の課税権、その独立性や、独立性のなさを土台として成立するものとみているのである。地方団体が、独自の課税権をもつか、否か、を尺度とした地方財政の類型構成は、この意味からいえば、地方財政調整制度を尺度とした類型構成のいわば土台であり、前提とならざるをえない。

現代における比較地方財政論を展開しようと試みる場合、本稿では、一つの仮説をおいて検討をすすめたい。その仮説というのは、比較地方財政論の展開にあたって、地方財政調整制度を比較可能な共通項として前提しつつ、各国の「型」を検出する上での、もっとも基底的な指標は、地方税制にある、というものである。

このような立場からみると、アングロ・スカンディナビア型としてのイギリス地方財政の改革問題、とりわけ、地方税制における地方所得税の導入問題は、比較地方財政論に対して、詳細な検討に値する、多くの諸問題を提起している。地方団体における、いわゆる「独立税」としてのレイトは、イギリス型地方自

9) *Ibid.*, p. 225 (同上, 240~241ページ)

治と地方財政を特徴づけるものとして、地方税制史上、重要な位置を占めてきた。それだけに、資産の占有、あるいは所有にもとづいて個人が負担し、投票権の基礎ともなってきたレイト制度を変更し、地方所得税を導入する、ということは、イギリス型、あるいは、アングロ・スカンディナビア型地方財政の根幹にふれる問題である。同様に、地方所得税は、第2次大戦後、合衆国の州レベルの財源として、いち早く導入せられ、コロンビア州における地方所得税導入の経験をもつ C. S. シャウブ博士が日本の地方制度の改革を担当し、標準税率など多くの制約をもつ形ではあれ、日本の地方税にも住民税の所得割が制度化された。このため、アメリカ型とアングロ・スカンディナビア型を、地方所得税制論をめぐって比較し、それと日本の地方税制を比較することによって、日本地方財政の「型」を検出する手がかりもまた、拡大しつつある。これに対して、大陸型諸国は、地方所得税の導入に概して消極的、あるいは反対であり、むしろ営業税のような物税的要素のつよい税制を中央政府との共通税の形で制度化をすすめようと試みた。しかしながら、フランス、イタリアのように中央集権型地方制度の典型とされた国々でさえ、連邦制の検討、州制度の実質化、など、一口にいって「分権化」の動向は、抗しがたい底流として表面化しつつあるようにも見える。したがって、大陸型においても、地方所得税問題は、いずれは分権化システムにおける財源として浮上し、地方自治と財政を支える新しい税制として共通の基盤を拡大してゆくかも知れぬ。

イギリスにおける地方所得税導入問題は、さしあたっては「難産」であり、提言をうけた当時の労働党政府でさえ、これを採用することができなかった。ましてや保守党政権のもとにあるイギリスでこれがただちに日の目をみるべくもない。しかし、地方自治の拡充や、分権化問題が単なるスローガンやかけ声だけに終ることがない、とすれば、いつかは、地方所得税が回避することのできない重要課題として歴史の表舞台に登場することであろう。地方所得税は、このような意味で、アングロ・スカンディナビア型の動向をうらなうのみならず、各国の地方財政が、自治と分権の傾向を強めるなかで各国の共通の課題と

なるとのみとおしをも許すものであり、それ故に「型」の検出の基準であると同時に、普遍的性格を検討する上での出発点に位置するものでもある。では、つぎに、イギリスにおける地方所得税問題の現状とその由来を概観してみよう。

II レイフィールド委員会 *vs.* G. D. H. コール

現在の地方財政の赤字やその累積の問題は、主要資本主義諸国において、共通の困難を提起してくる。この問題に対処してゆく場合、地方自治体の課税権を維持、あるいは、拡充しつつ、地方財政力を拡充する方向で問題の解決をはかるのか、それとも、地方自治体の課税権を縮小、あるいは制限しつつ中央政府の財政力強化を前提として解決をはかるのかは、地方財政の今後の動向や、地方財政の「型」を考えてゆく場合に決定的な重要性をもつ。

この場合、イギリスにおける地方所得税導入問題をめぐる論争は、先のアングロ・スカンディナヴィア型の地方財政制度のもつ特徴と問題点を知る上で参考となることが多い。元来、この型は、地方自治の発展を支えるための中央集権、あるいは、地方自治の強化という前提の上にたった中央政府と地方政府の財政調整をその特徴とし、それ故に、連邦国家、集権国家の「中間」に位置し、財政調整制度発展の方向や、問題点をもっとも典型的に表わすことができるからである。

現代イギリスにおける地方財政危機の問題点について、1976年に公表されたレイフィールド委員会報告書は、つぎのような傾向を指摘した。

(1) 1890年以来、地方政府支出の継続的な成長が絶対額でみても、総国民生産に占めるシェアでみても、一貫していること。

(2) とくに、第2次大戦後、公共支出に占める地方政府のシェアが、広範囲にわたって増加してきたこと。

(3) より多く、また、よりよきサービスに対する公衆の需要がふえつつけていること。

(4) 地方政府支出のたえず増大する部分が中央政府によって提供されてき

たこと。例えば、1913年の15%から、1973年には45%に達している。

(5) 地方政府支出に貢献しうるレイト納税分の割合は、絶対額が、過去数年間、着実に増加しているにもかかわらず、確実に低下してきていること。

(6) 最近の10年間における政府の干渉は、住宅レイトが、のぞましいと考えられるよりも急速に上昇することのないように配慮することであった。かくして、レイト納付者は、追加的、かつよりよきサービスの提供に要する真実のコストに気がつかないしくみとなっていたこと。

(7) 地方政府は、サービスの提供にあたって、労働の最大の消費者であった。第2次大戦以後の拡大の結果は、全国の労働力が全体として、2.3百万人の増加を示した期間にわたって、地方政府の雇用は、1.4百万以上にまで上昇してきたということである。

(8) 中央政府が、地方団体に補助金を支払う形式は、今次大戦以降、貨幣の使途について、より多くの自由を地方政府にあたえようとする方式へと変化してきた。しかし、かかる変化は、インフレーションと同時に、補助金の割合の変化をともなっていたので、その詳細な配分に関する新しい諸問題をつくりだした¹⁰⁾。

以上の特徴づけは、第2次大戦後のイギリス型福祉国家が、地方財政支出の継続的な膨脹に対して、従来のレイトを中心とする地方税収入をもってしては対処することができず、地方団体の自主性、独立性を尊重しつつ、使途を指定しない包括的な補助金の増加によって対処してきたこと、したがって、中央政府の財政危機が深刻化してくれば、早晚、補助金のカット・オフに直面し、この場合には、レイトの大巾な引き上げを試みざるをえない、ということを示唆している。いわば、地方政府の「自主的な課税権」は、ここでは、「重課の権利」としてしか生きてこないのであって、補助金制度による財政調整は、重大な制約をもつものとしてあらわれるのである。

10) Report of the Committee of Inquiry, Chairman: Frank Layfield, Esp. Qc, *Local Government Finance*, London, H. M. S. O. Cmd 6453. p. 24.

かくして、アングロ・スカンディナヴィア型を維持しようと試みるならば、地方税制度そのものに手をふれてゆく必要が生じた。レイフィールド委員会報告は、ここにおいて、地方所得税の導入を提言している。

「第一に、我々は、地方所得税を分与税 (assigned revenue) とは区別しなければならぬ。地方所得税の基本的な特徴は、住民に対して、その所得に課せられる税率が、彼の属する地方団体によって規定されなければならない、ということである。これらの税率は、地域によって異なり、地方団体は、税率を決定する上で、相当程度の自由をもつことになるであろう。分与税とちがって、国全体に課せられる標準税率は存在しない。」¹¹⁾

地方所得税が、地方団体の課税権をみとめ、税率の決定に地方団体の自主性をみとめたことは、アングロ・スカンディナヴィア型の特徴を維持し、新しい状況に応じて、資産の保有や所有にかかわる地方税から、住民の所得に基礎をおく地方税への転換をはかるかたちで地方自治の草の根を強化しようとする提言として、重要な意味をもつものであろう。

レイトがそうであったように、地方所得税 (LIT) もまた、地方政府を構成し、議員を選出する投票者の登録、名簿の作成に大きな役割を期待される¹²⁾。しかし、同時に、レイフィールド委員会報告は、全国的な租税制度との統合による徴収を勧告し、地方団体独自の徴税機構の発展には積極的ではない¹³⁾。たしかに、所得税という共通性のある以上、国と地方の所得税を別々の徴税機関で調査し、課税することは、困難であるにちがいないので、税制度の統一もまた、止むを得ない手づぎではあろう。しかし、統一されたシステムの内部で、中央政府と地方政府の関係がいかなるものとなるべきかは、依然として残された問題があるものと考えられる。

地方所得税の導入問題を第一次大戦後のイギリスにおいて検討し、これを産業と地域の新しいシステムと関連づけて論及しようとしたのは、G. D. H.

11) *Ibid.*, p. 191.

12) *Ibid.*, p. 191.

13) *Ibid.*, p. 191.

コールであった。彼は、1921年に公刊された「地方政府の将来」と題する小冊子で、徹底した反官僚主義と地方自治のシステムによる産業と地域の再編成を構想し、イギリス（イングランド、ウェールズについて四地域）を「都市と農村の広域的結合」を前提とした「広域自治体」に区分して、生産手段の「広域自治体」所有と、「広域自治体」への中央政府の業務の広汎な移行をおこなうよう提案した。これは、彼のいわゆる「ギルド」社会主義の地域版であって、大産業や、中央政府の官僚制を解体し、産業と地域における徹底した「地域自主管理」を意味していた¹⁴⁾。第一次大戦後の地方財政危機をまのあたりにし、中央政府の財政危機という実情をふまえて、産業国有化と労働者統制の制度を主張していたコールにとって、「広域自治体=Region」の構想は、地方自治における労働者階級の積極的な役割を期待し、産業の公有化と地方自治の強化とを結合した点で、まさに、先駆的な構想であったが、「広域自治体」所得税（regional income tax）の導入は、かかる改革構想の一環として検討されていたのである。彼は、地域社会が、地域において発生する所得を正確に把握することは、きわめて困難であることを卒直にみとめつつも、リージョンの財政収入を確保するには、土地増価税と地方所得税の困難を克服しうる「広域自治体」所得税の導入問題を検討せざるをえない、と考えていた。

「地方政府の改革を境界線の再編成の必要性という線にとどめずに、地方財政の改革を擁護してきた人々は近年、原理上、地方税の二つの示唆的な新財源、つまり、土地の増価に対するレイトまたは課税、および、地方所得税に関心を払ってきた。」¹⁵⁾

土地増価税の方は、すでにマンチェスター市やドイツの諸都市における実績があるが、地方所得税の方は、導入にあたっての困難が大きい。そのわけは、所得を獲得する場所と生活している場所とは分離しているのが通例なので、コミュニティやローカル、といわれる旧来のレベルの地方団体では、課税システ

14) G. D. H. Cole, *The Future of Local Government*, 1921, p. 36 f.

15) *Ibid.*, p. 97.

ムをつくること自体が困難である、という事情を反映していた。それ故に、コールは、リージョンという広域自治体が、中央政府の業務の大半を引き受け、それにふさわしい形で、所得税の徴収をおこない、それをローカル、または、リージョンの目的のために使用するよう主張する。したがって、彼の提案は、地方団体が所得税を独立財源とする、という意味での地方所得税提案ではあるが、現存の地方団体がカウンティやローカルのレベルで徴収する、という意味での地方所得税ではない。それは、彼の構想する広域自治体=Region の財源としての広域自治体所得税=regional income tax である。

「私は、広域自治体所得税 (regional income tax) は実現可能性があると思うが、地方所得税 (local income tax) はないと考えたい。」¹⁶⁾ という彼の結論は、従来の地方団体におけるレイトやその他のシステムが広域自治体所得税と併存しつづけること、リージョンは、むしろ、都市と農村、主要産業地域を包括することによって、広域的な住民生活にふさわしい範囲の行政区域をつくり、それによって、所得税の徴収をも可能ならしめることを構想したものといえることができる。

しかも、当時のイギリスの中央政府は、第一次大戦中の戦争債務をかかえ、国家破産に直面していたのであるから、コールのこの提案は、中央政府がもはや追加的な徴収をおこなって、財政再建をおこなう力がなくなっている状態の下で戦争債務の精算をおこない、その条件の下で、リージョンを創設して、所得税に支えられた広域自治体をつくる、という、はなはだブラクティカルな性格をもっていたことも見逃すことができない¹⁷⁾。

レイフィールド委員会の地方所得税導入の提案は、このコールの構想と比較すれば、一種の行政技術的な性格をもつよう刻印されており、地方財政危機における独立税の新しい源泉を求める、という性格もはなはだつよく感じられる。しかし、コールの構想は、あきらかに産業と地域の双方における労働者統制の

16) *Ibid.*, p. 100.

17) *Ibid.*, p. 101.

システムを考え、その構想のなかに位置づけられた広域自治体所得税であって、かかる動向との関連において、地方所得税問題を比較地方財政論の一環としてみた場合、地方所得税問題の「普遍的」性格はきわめて明瞭となってくるように思われる。

それは、公平にして、総合的であり、財政政策の手段としても、もっとも高く評価された累進性をもつ所得税が中央政府のみならず地方団体の財源の根幹に位置づけられてゆく傾向を理論化したものであった。しかも、コールの構想は、単なる行政上の再編成ではなくして、産業、地域、公的所有など、現代社会の重要な問題を包含した形における「地方政府」の確立の主張だったのである¹⁸⁾。

III 地方所得税か、共通税か？

前章でみたように、地方所得税問題は、イギリスにおいて、現実的にも、理論的にも、現代地方財政問題の中心的課題として提起され、位置づけられてきた。それだけに、地方所得税に対する反対論もまた、きわめて根強いものがあり、レイフィールド委員会の報告についても、多くの批判、反批判がおこなわれている¹⁹⁾。しかし、その多くは、中央政府の経済管理機能を制約する、とか、地方団体の税率の自主的な決定には大きな制約があるとか、源泉徴収制度のもとで、納税者の地方自治のにない手としての自覚が失われやすい、とか、多くは、中央政府財政と地方財政の所得税をめぐる競争の問題に帰着してきた。

これに対して、より本格的な地方所得税反対の論拠を明示したのは、ヒックス夫人の「財政学」であって、その第15章、「地方税の理論」は、「良い地方

18) G. D. H. コールの構想は、第二次大戦後、より具体化されて、G. D. H. Cole, *Local and Regional Government*, Cassell, 1947. として、公刊された。しかし、構想そのものの壮大さは、彼の旧著に及ばない。

19) Green Paper, *Local Government Finance*, May. 1977. Cmnd 6813, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *Comments on the Layfield Report prepared by the Local Government Executive*, Nov. 1976. CIPF, *Local Government Finance, Comments on the Government's Green Paper*, Sept. 1977. 高橋誠「現代イギリス地方財政論」有斐閣、1978年、340ページ以下。

税の特徴」として、つぎのように指摘する。

「……地方税に第一に必要なことは、下級政府にその財政を安定的に維持させるような租税であること、いいかえれば、その税収が好況期と不況期を通じて適度に安定している租税であることである。この原則を無視したために、アメリカの第一流の諸都市でさえもその事業が1930年の不況にさいしてゆきづまったのである。

地方税における第二の望ましい性質は、その課税客体が課税当局の管轄内において地方色をもつことである。そうしてはじめて、地方団体は、実質的な自治権を享受することができる、というのは、その場合にはじめて、地方団体は自身の予算を思うように操作できるからである。（現状において、所得税はこの要請を満足することができないことが認められるであろう。）²⁰⁾

地方所得税は、地方色をもたない税であり、したがって、地方税として適当ではない、というこの根拠は、すでにコールの時代にも、地方所得税に対する有力な反対論の論拠であった。コールはこれに対して、リージョンという広域自治体を提起し、地域の産業と生活、都市と農村を包括する形で所得の把握を試みて、反論を加えたことは、すでにみたとおりである。

ヒックスはさらにつづける。

「しかし、課税客体の地域的特性化によって、新しい困難が生じる。富裕度と財政需要の間に開きがあるために、地方団体が税率を異常に高くなるに任せると、納税者を管轄地域外へ追いやる懸念が実際にある。」²¹⁾

地方団体の民生費が硬直的な性格をもち、この条件の下で、納税者の転出が^{つづけば}、地方団体の財政危機はさけることができない、とヒックス夫人は考える。

「富裕度の地方差を拡大しないような地方税を賦課することがいちばん望ましい。この考慮にもとづけば、イギリス型の累進所得税形態を地方で採用する

20) U. K. Hicks, *op. cit.*, p. 237. (訳書, 254-255ページ)

21) *Ibid.*, p. 237. (訳書, 225ページ)

ことは望ましくないことが認められるであろう。……比例税あるいは適度な逆進税さえもが、累進税よりは、地方の目的にかなっているのであって、……」²²⁾

地方団体による課税権の自主性、独立性が地方団体の連合による調整を排除するものではなく、また、財政調整制度の作動する余地も残されていることを考慮するならば、この結論には納得しがたいが、この点は措くとしよう。より重要な問題は、比較地方財政論の視角からみて地方所得税がアングロ・スカンディナヴィア型の地方財政においても、また、主要各国の地方財政においても、一般性をもつことができるか、その現実の動向はどうか、また、ヒックス夫人の指摘するアメリカ合衆国の地方税制は、地方所得税をどのようにとりあつかっているか、という諸点である。

レイフィールド委員会の報告は、その付属資料の一冊に、ヨーロッパにおける各国の地方税制の動向を調査した資料が含まれており、とりわけ、スカンディナヴィア型として、すでに地方所得税を実施しているスウェーデンとデンマークをとりあげている。報告は、これらの諸国における地方所得税が、中央政府との対立や競合という形ではなく、税率の決定も地方団体の自主性を認めつつも、中央政府と地方団体連合 (local authority associations) との合意によっておこなわれていることを指摘している²³⁾。このことは、地方団体の課税権に自主性、独自性をあたえることと、地方団体の連合体などが中央政府と協議しつつ総合的な配慮にもとづいて課税をおこなうこととは決定的に矛盾するものではないことを示している。地方自治体の連合によって補完された地方自治とその財政が発展する場合、地方所得税への移行の現実性は、さらにつよまると考えられる。

ヒックス夫人の憂慮にもかかわらず、第二次大戦後の合衆国において、都市

22) *Ibid.*, p. 238. (訳書, 255-256ページ)

23) Reports on Foreign Visits, *Local Government Finance*, Appendix 5 to the Report of the Committee of Inquiry under the Chairmanship of Frank Layfield Esq. Qc. H. M. S. O. 1976, p. 71.

自治体および州において所得税が導入された。1952年に、「合衆国における都市自治体の所得課税」を編集した Leon Jay Quinto は、合衆国のいくつかの都市自治体と州で、1%程度の比例税、一部では、累進税が所得課税として導入されたことを指摘した²⁴⁾。J. オコンナーによれば、1970年代初頭には37州が所得税を導入しているという²⁵⁾。

スカンディナヴィアやアメリカ合衆国の地方所得税は、いわば、地方団体が独立財源としての所得税を獲得してゆく過程とみられるのに対して、中央政府が徴収した所得税をいわゆるシェアド・タックス (Shared Tax) として地方団体に配分する方式が、西ドイツでは進行している。レイフィールド委員会の附属報告書によれば、西ドイツは、1970年の改革によって、所得税の14%をシェアド・タックスとして地方団体へ配分する一方、地方団体の徴収する営業税が共通税化されて、州と連邦へ40%分を移譲することとなった²⁶⁾。

このように、所得税が何らかの形で地方財政に貢献するとしても、それが課税自主権を前提として地方税となるか、それとも、中央政府からの税の再配分の一環にすぎぬものとなるかは、各国の地方財政の型を検討する上で、決定的な相違をもたらすことになるであろう。このような相違を念頭においた上で、所得税制が、現代における中央政府と地方団体との間の関係のなかで、どのような役割を果たすかを考えてゆくとすれば、所得税制を基準とした各国地方財政の型を展望しうることになる。

第一。無政府的地方自治型の現代版として、地方所得税の導入をおこなうアメリカ型。

第二。所得税の共通税化を基本とし、地方所得税の導入をみとめない西ドイツ型、および大陸型。

24) Leon Jay Quinto, *Municipal Income Taxation on the U. S.*, Mayor's Committee on Management Survey of the City of New York, May, 1952. (このメンバーには、C. S. シャップが含まれている)

25) J. O'Connor, *Fiscal Crisis of the State*, 1973, p. 211 (池上, 横尾監訳, 250ページ)

26) Reports on Foreign Visits, *op. cit.*, p. 43 ff.

第三。地方所得税と所得税制との調整を基本とするスカンディナビア型。

イギリスは、さしづめ、第三と第二の間を動揺しており、日本は、第一と第二の間にあり、強力な集権型への傾斜をつよめている、と評価することができるであろう。

IV お わ り に

比較地方財政論を展開してゆく方法を考える場合、財政調整制度の国際比較の前提として、地方税制を、さらに、地方税制の動向を先どりするものとしての地方所得税を基準として比較を試みることは、いくつかの問題点を提起することがあきらかとなった。

第一は、地方所得税問題は、地方財政におけるアングロ・スカンディナビア型財政の発展方向と密接にかかわると同時に、G. D. H. コールのリージョン構想に代表される改革構想と密接にかかわるものとして、普遍的な理論化の対象となりうる、という事情である。この点は、地方自治や地方財政の将来構想の問題として考慮すべき重要な問題を含んでいる。

第二は、地方所得税問題は、所得税制全般にかかわる問題を提起する以上、税率の全国的調整や、所得税の共通税化傾向とかかわらざるをえない、ということである。そして、後者に焦点をあわせた比較基準を考慮すれば、伝統的な類型構成をふまえた「型」の検出に一つの示唆がえられる、ということであった。

国際地方財政論や比較地方財政論は、まだ検討がはじめられたばかりの新しい領域であるが、この分野の検討がすすめば、日本の地方財政の発展方向と「型」の双方について、より多面的な研究の手がかりがえられるであろう。この小論は、このような意味における比較地方財政論の序説である²⁷⁾。

27) 本稿はイギリスを中心とした比較地方財政論のための序論であるが、レイフィールド委員会報告書、N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*, 1980, など、いくつかの文献が研究の出発点となった。1980年度の海外留学時において研究方向を示唆していただいたのは、ロンドン大学の G. W. Jones 教授であり、厚く感謝の意を表したい。